

基金项目：2016年度广西高校中青年骨干教师基础能力提升项目《城镇化进程中广西征地拆迁问题研究》（KY2016LX47）的阶段性研究成果

城镇化发展背景下政府征地拆迁工作困境与对策探究

□ 邱宗国

[摘要] 近年来，随着城镇化的加快推进，政府的征地拆迁工作出现了新的问题，特别是强制征拆受社会公众的指责，对政府形象产生了不良的负面影响。本文拟从征拆工作利益驱动、制度缺失、行为失范等方面分析征地拆迁工作存在的问题与原因，并提出相应解决对策。

[关键词] 城镇化；征地拆迁；困境与对策

[文献标识码] A **[中图分类号]** F299.21 **[文章编号]** 1672-7045 (2020) 7-082-04

2020年是推进《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》的收官之年，要实现1亿非户籍人口在城市的落户目标。加快推进城镇化进程是实现上述目标的必要路径。推进城镇化需要源源不断的土地供给，不可避免地涉及征地拆迁问题。由此引发的社会矛盾在增多，成为影响社会和谐稳定的重要因素，给经济建设特别是推进城镇化进程带来阻碍。因此，分析造成征地拆迁问题的原因，运用创新社会管理的思维和方法寻求解决问题的路径。

1 征地拆迁工作利益驱动问题与对策

1.1 征地拆迁工作困境利益驱动问题原因及表现

当前，我国各地政府征地拆迁面积过大，征地拆迁工作肩负土地提供和财政来源的双重职能，导致与民争利是引来征地拆迁工作恶名的利益驱动层面上原因。

（1）征地拆迁工作肩负的财政来源职能是导致征地拆迁引来恶名受人诟病的根源。在当前背景下征地拆迁工作不仅仅是为了公共利益的需要、旧城改造等，只要有利于推动当地经济发展指标，都有可能引发政府的征地拆迁动机。因为征地后再重新划拨或出让的收益惊人，这部分收益是政府财政来源的重要组成部分。以

广西南宁市为例，2018年政府征收集体土地的补偿标准按分区第一到第四片区的土地综合补偿价标准（农用地），分别为13万元/亩、12万元/亩、10万元/亩、8万元/亩和6.4万元/亩。根据2019年政府商业用地拍卖结果，离市区较偏远的地方每亩竞拍价达到600万元以上。而南宁市政府划拨的土地均价是92万元/亩（南府办〔2012〕15号）。可见，政府征收集体土地的成本相对于政府出让征收的土地后形成的巨大利益是微不足道的。因此，不少地方政府在财政吃紧的时候，都倾向于“广征地”。

（2）征地拆迁面积过大，并不局限在“公共利益”的范畴，随意性较大。政府为了推动当地经济的发展，在征地拆迁过程中，并不严格界定公共利益的范畴。为了拉项目、吸引投资，政府往往愿意主动为项目业主提供廉价土地。据此，政府会进行大规模的征收。如南宁市良庆区从2015年开始截至2019年上半年，城区累计征地面积超过5万亩，拆迁面积累计超过300万平方米，征拆面积每年都停留在较高的水平。政府征地拆迁工作还存在征地的随意性，缺乏完整的中长期政府征地规划，尤其表现在对城中村改造的征地拆迁上。由于缺乏规划甚至出现被拆迁人根据政府的要求在安置点刚建好房子就收到要征地的公告。在这种情况下，被拆

迁人处于完全被动的局面，往往利益受损最大，这些人也是最容易做出极端维权方式的人群。

1.2 征地拆迁工作利益驱动问题解决对策

我国在推进城镇化进程中，要从根本上解决征地拆迁工作难的问题就要优化征地拆迁中的利益驱动，优先考虑群众利益和民生需求，做到让利于民，提高群众对政府征地拆迁工作的满意度。

（1）严格依法、依规划征拆，防止征地拆迁工作的临时性、碎片化，避免不当征地拆迁。当前的征地拆迁工作除了要严格按照有关土地、房屋征收拆迁的法律、条例等规范性法律文件进行外，还要考虑不同时期国家对城镇化的一个总体规划。如当前的征地拆迁工作，还必须符合《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，规划对如何推进城镇化做出了总体要求，指明了方向，是指导全国城镇化有序发展的行动纲领。因此，当前的政府征地拆迁工作也要把《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》作为行动指南，积极推动以实现新型城镇化为目的的土地征地拆迁工作，从根本上确保征地拆迁工作公共利益性的基本目的，从而避免出现不当征地拆迁。

（2）以新常态的思维，转变领导干部政绩观，减少征地拆迁的“利益化”。我国经济社会发展已经进入转型发展的新常态。政府的征地拆迁工作也要积极主动适应新常态的需要。在新常态下，政府要积极主动地弱化征地拆迁工作的财政来源职能，提高产业税收占比，减少对土地出让收入的依赖性，尤其是地方领导干部要切实去除通过大拆大建拉动GDP以获得政绩的错误观念，将政府征地拆迁工作引向多为公共利益服务、为新型城镇化服务的正常轨道上来^[1]。财政部2019年公布的财政收支情况显示，地方国有土地使用权出让收入预算收入增长11.4%，地方卖地收入已超过地方公共财政收入的一半以上，再创历史新高。弱化政府征地拆迁工作的财政来源职能任重道远。

（3）坚持群众利益导向，科学合理地提高征地拆迁的补偿标准并建立定期调整机制。政府征地拆迁工作连接着群众的切身利益，群众对征地拆迁工作是否认可很大程度上依赖于自身的合法利益是否都得到满足。开展征地拆迁工作要以此作为出发点，坚持以人为本，保障民生，以维护群众利益作为征拆工作的优先导向，积极做好对征地拆迁对象的经济补偿、生活安置、职业发展等工作，特别是要科学合理地制定并执行补偿标准，切实保障被征拆群体的合法权益^[2]。

2 征地拆迁工作制度缺失问题与对策

2.1 征地拆迁工作制度缺失问题原因及表现

政府征地拆迁工作缺乏完整、具体、可操作性强的法律体系，缺乏立法机关监督，缺乏客观、公正、中立的争议解决机制以及尚未构建完善的综合、长效的市场化补偿机制等，这是导致政府征地拆迁工作面临困境的制度层面原因。主要表现在：

（1）法律法规不完善，征地拆迁工作缺乏制度保障。长期以来，征地拆迁工作依据《土地管理法》和《土地管理法实施条例》的规定过于宏观，缺乏可以依据具体操作标准。对征地拆迁的程序、具体的补偿标准、对补偿不服的救济等方面都未做出明确的规定^[3]。

导致征地拆迁缺乏明确标准的原因在于《土地管理法》第四十七条的授权。该条仅规定了征收土地需要补偿，但对如何补偿以及对补偿不服的救济并没有规定，而是授权给省一级。但在实际征地拆迁过程中，承担具体征地拆迁任务的是市、县一级。最后就变成由市、县一级各自为政，自行制定本辖区的“土政策”，导致征地拆迁程序和补偿标准五花八门。有的县甚至以行政文件、命令、通知等任意处分群众的土地财产。由于标准不一样，“不患寡，而患不均”的心理，在第一时间引起征地拆迁对象的抵触。

（2）政府征地拆迁工作缺乏有效立法监督。我国在征地拆迁立法还存在法律法规制度的不健全，缺乏系统性立法的问题。但就现有的一些土地征地拆迁方面的法律规定，出现如执法不严、缺少立法监督、对行政机关执法行为缺乏制约措施等不良情形。

我国《土地管理法实施条例》第二十五条规定：市、县人民政府要依照法律法规的程序及时将土地征收的批准征地机关及其文号、该征用土地的区域范围、使用用途、具体面积以及所确定的征地补偿标准、失地农民安置办法和办理征地补偿的期限等相关信息，予以公告。但实际上，在一些地方的征地拆迁工作并没有按照法律规定的程序来开展。如很多地方的征地公告内容中，只有政府要征地以及征地的用途，很少涉及具体的征地补偿标准以及如何对被征地拆迁人员的安置和救济途径等内容^[4]。

（3）缺乏客观、公正、中立的争议解决机制。在征地拆迁过程中，之所以会出现大量的集体上访事件和少数的极端维权方式，其根本原因就在于：当被征拆人对政府的征拆方案有异议时没有顺畅的意见反馈渠道。主要体现在现行的《土地管理法实施条例》对建立征地

补偿安置争议协调裁决制度的规定过于原则和抽象，难以实施。各地的土地管理法实施办法也没有对此进行细化规定。特别是对于集体土地征收中，土地经营人不同意或部分土地经营人不同意的情形，应以谁的名义进行维权，该如何维权？土地管理法规规定的裁决，也没有具体的规定，是否与行政复议一样的程序？因为没有程序规定，相关利害关系人根本没有办法操作，因此有裁决的规定，目前基本是形同虚设。

(4) 缺乏综合、长效的市场化征地拆迁补偿机制。目前，政府的征地补偿方式较为单一，主要包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。即政府土地征收的补偿方式主要是单一的货币补偿，根据被征地的面积和地类，按照既定的补偿系数，计算出一个具体的补偿款数额。通常情况下，补偿款直接通过银行卡转账的方式支付给被征地的对象。单一货币补偿方式客观、方便、直接，但其弊端也非常显著，如单一的货币补偿会导致征拆对象渐渐失去生活来源、老无所依，享受不到经济发展带来的好处等。

2.2 征地拆迁工作制度缺失问题解决对策

(1) 要完善相关法律法规，让征地拆迁工作依法依规开展。

首先，征地拆迁法律法规制定应当尽量具体，具有可操作性。法律规定应避免条文笼统、过于原则，避免用文件替代法规，关键问题应做强制性规定，如补偿款、过渡房提前到位问题，社区工作机制应予建立，土地储备制度应予改革等^[9]。

其次，已经出台的法律法规进一步明确细则，特别是补偿标准、征收程序以及异议反馈机制，争取做到征收有依据、补偿合理、安置有保障。各级政府要根据地方实情，调整、完善、细化涉及征地拆迁的《征地管理办法》《基准地价》《征收农村集体土地房屋拆迁补偿安置办法》等文件政策，形成规范化、可操作性的征地拆迁法治体系，以推进征地拆迁工作有序开展，保障各方合法权益。此外，还要尽快研究制定出台《集体土地上房屋征收与补偿办法》，让集体土地上房屋征收工作有章可循。

第三，征地拆迁工作法制化，必须有强制手段保障。任何法律都须有强制手段保障实施，否则必沦为空文。对强制征地拆迁，舆论负面评论很多，但错误的不是强制手段本身，而是如何执行强制手段。强制拆迁必须循司法途径，受严格监督，谨慎稳妥操作。如果因为强拆已经彻底污名化就完全否定强拆，那么国家的法律制度势必无

法执行，对守法接受征地拆迁的群众也是一种不公平。

(2) 要强化社区干预手段，化解征地拆迁工作矛盾。社区工作薄弱，手段缺乏是引发征地拆迁工作矛盾、恶化干群关系的重要原因。仅仅依靠传统的开会、通知方式已不适应当前的形式，应当吸收社区辅导工作手段，引入律师服务团、社区心理辅导、职业培训辅导等社区工作机制，使被征收人在信息充分、服务到位的情况下接受征收。被征收人，在对征地拆迁面积、补偿标准、征地拆迁程序、租房回迁等方面有异议时，投诉渠道应当畅通，应当保证其获得公正、中立的裁判，使矛盾化解在原地。

(3) 要重视做好征地拆迁工作社会稳定风险评估。征地拆迁工作社会稳定风险评估是征拆单位对社会稳定风险进行全面深入的调查分析、了解群众，特别是被征拆群众的意见和建议，列出风险点，并对风险发生的可能性大小以及影响大小做出分析，进而提出有效的解决方案。包括提出防范和化解风险的具体举措，确定社会稳定风险等级，编制评估报告的专业活动，是促进征地拆迁工作科学决策、民主决策、依法决策，预防和化解社会矛盾，规避社会风险的重要机制^[9]。

(4) 要建立科学有效的征地拆迁市场化补偿机制。现行的征地拆迁补偿制度更多采用货币补偿。单纯的货币补偿不符合市场经济发展规律，因为土地的价值和功能还难以通过单一的货币补偿来实现，何况当前的补偿标准偏低。因此，要探究市场经济体制下，政府、开发商、失地农民或被拆迁人之间利益均衡点，建立符合“最少受惠者最大利益”的征地补偿和利益分享机制非常有必要^[7]。对失地群众的安置方式应特别考虑征地拆迁对象的长远利益，让被拆迁者参与并分享城市开发、城镇化建设的成果，保证被征地对象能够长期可持续地获益，保证其生活来源稳定、水平提高，未来有保障。

3 征地拆迁工作政府行为失范问题与对策

3.1 征地拆迁工作政府行为失范问题原因及表现

征地拆迁人员法制化工作水平低，对被征收人权益保护不足，对少数群体缺乏强制性工作手段，工作中以妥协换取稳定，部分干部在征地拆迁中以各种手段谋取私利，是导致政府征地拆迁工作行为失范层面的原因。主要表现在：

(1) 随意剥夺被征地拆迁人的知情权和选择权。

由于工作人员法制化水平低，在征地拆迁的过程中，无意识损害被征地拆迁人权益的行为时有发生。被征拆人该享有的权利没有被告知，导致变相剥夺了被征地拆迁人的知情权。根据《土地管理法》及相关地方法规，被征拆人对征地公告和补偿标准有异议的，可以申请听证。但实际上，从访谈被征拆人的情况看，工作人员并未告知有异议的被征拆人员可以申请听证。

(2) 违反程序，野蛮执法。在征地拆迁过程中，政府与征拆对象之间无法达成协议的情况是经常出现的。一旦遇到这种情况，政府基层征拆工作人员很多时候不按法律和程序完成征地拆迁，而是通过威胁、恐吓、断水、断电等方式，逼迫被征拆人就范，从而导致出现违反程序、野蛮执法的暴力强拆案件。违法拆迁除了政府工作人员法律意识淡薄、缺乏人权观念外，其根源还在于征地拆迁的临时性和领导意志化。

(3) 对违章建筑的定性，缺乏依据。目前，我国法律并未明确违章建筑的涵义，学理上也有不同的认识。但在征地拆迁实践中，征拆人员往往把没有证（土地使用权证、规划许可证、施工许可证、房产证等）或证件不齐的建筑物作为违章建筑认定，进而不予补偿或降低补偿标准。违章建筑，通常认为是违反《土地管理法》《城乡规划法》等相关法律法规的规定而建造的建筑物和其他工作物。然而，许多建筑物、构筑物都建在这些法律法规制定之前，因此，证件不齐全或没有证的建筑不在少数。

(4) 部分政府征拆工作人员在征地拆迁过程中牟取私利。在征地拆迁一线的个别干部，通过直接截留征地安置补偿款，或是在征地过程中徇私舞弊，与被征拆人合谋故意多报数字骗取补偿款，或是利用提前知道征收信息，与征拆企业合作，抢建抢种建筑物、工作物以获取补偿款等方式牟取私利，极大损害了政府征地拆迁工作人员的形象，破坏了政府与群众的关系，为征地拆迁工作造成极大的负面影响。

3.2 征地拆迁政府行为失范问题解决对策

政府征地拆迁工作要注重对被征收人的权益保护，科学有效地对少数群体使用强制性工作手段，避免在征地拆迁工作中以妥协换取稳定，更要杜绝部分干部在征地拆迁中以各种手段谋取私利。

(1) 切实保护被征收人的合法权益，确保被征收人知情权。政府通过提高工作人员法制化水平，充分告知被征拆人该享有的权利。要严格按照《土地管理法》及相关地方法规，依法及时向被征拆人发出对征地公告

和补偿标准，如有异议的，应当积极组织进行听证会。依照现行规定，充分尊重被征拆人对拆迁安置的方式选择权，不能为了简单了事而强迫被拆迁人屈从于简单的货币补偿。

(2) 政府征地拆迁工作要纠正行为失范的偏差，避免野蛮征拆行为。在征地拆迁过程中，无法达成协议的情况是存在的。一旦遇到这种情况，政府基层征拆工作人员要严格按照法律程序完成征地拆迁，而不是通过威胁、恐吓、断水、断电等方式，逼迫被征拆人就范。《南宁市集体土地征收与补偿安置办法》第十三条、十四条、十五条对被征拆人不能签订协议的情况，如何推进下一步工作规定得非常清楚。只有通过法制化、制度化的途径，才能从根本上化解政府征地拆迁工作中的各种矛盾。

(3) 严肃征地拆迁工作纪律，监督征地拆迁工作行为，构建廉洁征拆。对在征地拆迁一线的部分干部利用职权谋私利的行为，政府应该通过多种方式途径进行查处，把藏在政府征地拆迁队伍中的害群之马找出来，并追究其相应的法律责任，重新树立政府的良好形象。

总之，新型城镇化建设需要政府从利益驱动、制度缺失、行为失范等方面解决存在的问题，以创新社会管理的思维和方法积极探索政府征地拆迁工作的新模式，使政府征地拆迁工作走上法制化、制度化的轨道，为新型城镇化建设发挥更大作用。

[参考文献]

- [1] 国务院发展研究中心课题组. 中国新型城镇化道路、模式和政策[M]. 北京: 中国发展出版社, 2014.
- [2] 陈浩, 张京祥, 陈宏胜. 新型城镇化视角下中国“土地红利”开发模式转型[J]. 经济地理, 2015, 35(4): 1-8.
- [3] 李元. 新土地管理法学习读本[M]. 北京: 中国大地出版社, 1998.
- [4] 任波, 胡一帆. 征地制度改革: 天平向何方倾斜[J]. 财经, 2004(6): 56-57.
- [5] 张清勇, 丰雷. 中国征地制度: 过程、困境与出路[R]. 北京: 中国人民大学国家发展与战略研究院, 2015.
- [6] 王波. 国有土地上房屋征收与补偿社会稳定风险评估研究[D]. 南京: 南京师范大学, 2012.
- [7] 张清勇. 改革开放四十年征地制度的演进与展望[J]. 财经智库, 2018(11): 44-63.

[作者简介]

邱宗国, 广西职业师范学院公共管理系讲师, 广西同望法学研究员, 研究方向为公共政策、社会治理。